

**ANT.:** Presentación de la SVS  
relativa al mercado del  
azúcar. Rol N° 2328-14 FNE.

**MAT.:** Minuta de archivo.

Santiago, 27 MAR. 2015

**A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO**

**DE : JEFE DIVISIÓN DE ABUSOS UNILATERALES (S)**

Por la presente vía, recomiendo a usted el archivo de la presentación del Antecedente, en virtud de las consideraciones que a continuación se exponen:

#### **I. ANTECEDENTES**

1. Con fecha 15 de diciembre de 2014, la Superintendencia de Valores y Seguros ("**SVS**") remitió a la Fiscalía Nacional Económica ("**FNE**") una presentación realizada por un particular, mediante la cual formula diversas consultas e inquietudes sobre Empresas Iansa S.A. ("**IANSA**") y sus empresas asociadas.
2. Dicha presentación tiene relación, principalmente, con materias de la ley 18.046 de Sociedades Anónimas, sin embargo, algunas de las consultas realizadas serían materia de libre competencia de acuerdo al Decreto Ley N°211 ("**DL 211**").
3. En específico, la presentación señala que, en primer lugar, desde un punto de vista de los agricultores, el mercado nacional de la remolacha sería un monopsonio ya que IANSA sería el único demandante de este cultivo utilizado en la producción del azúcar. Asimismo, en el mercado externo, IANSA se habría convertido en el único importador de azúcar de caña, de tal forma que la internación de azúcar en Chile sólo sería realizada por dicha empresa. En segundo lugar, se señala que, hacia los consumidores, IANSA sería el único oferente de azúcar refinada para el uso domiciliario e industrial, lo que convertiría a este mercado en uno de características monopólicas. Lo anterior, se adicionaría al hecho de que el mercado

nacional del azúcar se encontraría sujeto a un mecanismo de bandas de precios, el que tendría como objetivo principal proteger a los sectores agrícolas. De esta forma, según el consultante, se protegería el sector azucarero nacional de la competencia externa.

4. En la misma línea de ideas, la presentación menciona que existirían riesgos para la libre competencia toda vez que IANSA se habría integrado verticalmente con E.D & F. Man Holdings, compañía inglesa que sería uno de los mayores *traders* de azúcar a nivel mundial.

## II. LA INDUSTRIA Y EL MERCADO RELEVANTE

5. Esta Fiscalía entiende por mercado relevante el de un producto o grupo de productos, en un área geográfica en que se produce, compra o vende, y en una dimensión temporal tales que resulte probable ejercer a su respecto poder de mercado<sup>1</sup>.
6. El azúcar es un *commodity* que se diferencia, según su grado de pureza, en cruda o refinada. Su producción puede ser realizada en base a remolacha o caña, siendo el azúcar de caña la que predomina a nivel mundial representando el 80% de la producción, mientras que el 20% restante corresponde a azúcar de remolacha<sup>2</sup>.
7. Para el análisis de este caso particular, esta División estima que el mercado relevante estaría circunscrito a la oferta y demanda de azúcar, tanto a nivel de distribución industrial como *retail*. Asimismo, con respecto al mercado geográfico, éste estaría definido por todo el territorio nacional.
8. Por el lado de la oferta, este mercado se compone de la producción local de azúcar de remolacha y la importación de azúcar de caña desde distintos países, dentro de los que destacan Brasil, Guatemala y Colombia. Por el lado de la demanda, los principales segmentos que la componen son los clientes industriales, principalmente embotelladoras y empresas de alimentos, y el *retail* a través de supermercados y otros canales de distribución minorista.

---

<sup>1</sup> Guía Interna para el Análisis de Operaciones de Concentración. Fiscalía Nacional Económica. Octubre de 2012. Disponible en: <http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2012/10/Guia-Fusiones.pdf>.

<sup>2</sup> Empresas Iansa S.A., Memoria Anual 2013, p.30.

9. En el año 2013, el consumo total de azúcar en Chile alcanzó las 760.000 toneladas aproximadamente<sup>3</sup>, cifra que se ha mantenido estable en los últimos siete años, dando cuenta de un mercado con un alto grado de madurez y de muy bajo crecimiento.
10. El principal actor de este mercado es IANSA con una participación del 70% el año 2013, lo que equivale a ventas por US\$ 361 millones<sup>4</sup> aproximadamente, acompañada por otras empresas que se reparten el 30% restante, dentro de las cuales se encuentran Sucden, Agrocommerce y Panor.

### III. ANÁLISIS DE LAS CONSULTAS

11. En primer lugar, es necesario señalar que, tal como ha sido comentado por la doctrina, la sola posición de dominio no es ilegítima en sí misma. En efecto, el Honorable Tribunal de Defensa de la Libre Competencia ("TDLC") ha confirmado lo anterior al señalar: "[...] *que en Chile, al igual que en el derecho comparado, la sola tenencia de una posición de dominio no es un hecho sancionable en sí mismo*".<sup>5</sup> Por consiguiente, para que una conducta constituya una infracción a la libre competencia se requiere que exista un abuso de dicha posición dominante.
12. En consecuencia, respecto del análisis de este caso en particular, la mera existencia de un monopsonio de IANSA con respecto a los agricultores de remolacha, y también de un monopolio de esta empresa en el mercado del azúcar en Chile, no implicaría necesariamente un abuso de esta posición y, por tanto, no bastaría por sí sola para ser calificada como atentatoria contra la libre competencia.
13. Por lo demás, es preciso señalar que, si bien IANSA es el único demandante de remolacha en Chile, este cultivo tiene la particularidad de ser de carácter rotativo. Lo anterior significa que se deben alternar los tipos de plantas cultivadas en un suelo determinado, con el objetivo de evitar que éste se agote y que las enfermedades que afectan a un tipo de planta se

---

<sup>3</sup> Empresas Iansa S.A., *op. cit.*, p. 28 y 37.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Considerando Décimo Cuarto de la Sentencia 140 del H.TDLC.

perpetúen en el tiempo<sup>6</sup>. De esta forma, los remolacheros pueden destinar la tierra a otros cultivos con facilidad, limitando el poder monopólico que pudiese tener IANSA por el hecho de ser el único demandante de este insumo.

14. A mayor abundamiento, en los últimos años las hectáreas destinadas al cultivo de remolacha han disminuido<sup>7</sup>, lo cual podría ser evidencia de la disponibilidad de dichas tierras para otros cultivos más rentables, como por ejemplo maíz, trigo y avena<sup>8</sup>.
15. En relación al supuesto carácter monopólico del mercado del azúcar, tal como fue mencionado anteriormente, IANSA posee una participación de mercado que alcanza aproximadamente un 70%. Esta situación, como se señaló, no es por sí misma ilegítima, cuestión que cobra relevancia atendido que en este caso particular tampoco se ha imputado a IANSA ninguna conducta concreta atentatoria contra la libre competencia<sup>9</sup>.
16. Finalmente, la presentación remitida señala que la banda de precios protegería al sector azucarero nacional de la competencia externa, además de tener la desventaja de hacer que el precio no represente su costo operacional. A juicio de esta División, si bien la existencia de este mecanismo no constituye una conducta realizada por la denunciada, al tratarse de una posible barrera a la entrada erigida por la autoridad, es necesario realizar un mayor análisis.
17. La Ley N°19.847 del año 2003, referida a la determinación de los valores de la banda de precios, señala que: *"Para la determinación de los derechos y rebajas desde el período anual que finaliza el año 2008 y hasta el año 2014,*

---

<sup>6</sup> En ese sentido, IGLESIAS, R., "Remolacha azucarera", p.1 Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Agosto 2010. Disponible en: <http://www.odepa.cl/odepaweb/publicaciones/doc/2364.pdf>. Fecha última visita: 25 de febrero de 2015.

<sup>7</sup> Estimación realizada por la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias con datos hasta el año 2014. Disponible en: <http://www.odepa.cl/cultivos-anuales-superficie-produccion-y-rendimientos-4/>. Fecha última visita: 25 de febrero de 2015.

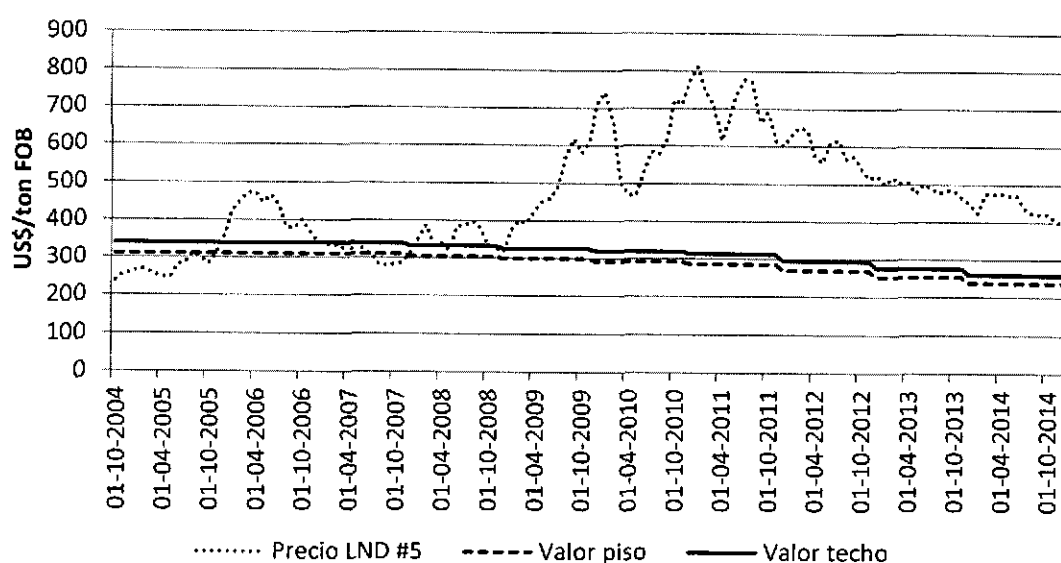
<sup>8</sup> En ese sentido, OLFOS, M., "Análisis y proyecciones del mercado internacional del azúcar y cultivo nacional de remolacha", p. 4, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Enero de 2013. Disponible en: <http://www.odepa.cl/odepaweb/publicaciones/doc/9033.pdf>. Fecha última visita: 25 de febrero de 2015.

<sup>9</sup> Por lo demás, y sin perjuicio de no haber resultado necesario por las razones expuestas haber llevado a cabo un examen de dominancia, lo cierto es que el análisis preliminar llevado a cabo por esta Fiscalía ha permitido constatar que el mercado de este *commodity* presentaría bajas barreras a la entrada, al menos en lo que se refiere a importación de azúcar al país. En efecto de acuerdo de los datos del Servicio Nacional de Aduanas, en el año 2014 al menos 43 empresas importaron azúcar.

los valores piso y techo establecidos en el inciso anterior, se ajustarán anualmente multiplicando los valores vigentes en el período anual anterior por el factor 0,985 en el caso del trigo. En el caso del azúcar, éstos se establecerán multiplicando por el factor 0,980 hasta el año 2011 y por el factor 0,940 a partir del período anual que finaliza el año 2012. El año 2014 el Presidente de la República evaluará las modalidades y condiciones de aplicación del sistema de bandas de precios, considerando las condiciones de los mercados internacionales, las necesidades de los sectores industriales, productivos y de los consumidores, así como las obligaciones comerciales de nuestro país vigentes a esa fecha”<sup>13</sup>.

18. De esta manera, dicha ley estableció una reducción progresiva de los valores piso y techo de la banda de precios, lo que en los hechos tuvo como consecuencia una pérdida de la relevancia de este mecanismo al momento de importar azúcar al país. Al respecto, distintos actores del mercado señalaron a esta Fiscalía que actualmente la banda de precios no tiene ningún efecto sobre las importaciones de azúcar, por lo que no existirían trabas a las importaciones de este commodity.
19. En el gráfico que se presenta a continuación, se observa que el precio internacional del azúcar (LND #5) se ha ubicado por sobre el valor techo de la banda desde el año 2009, lo que ha determinado que las importaciones de este producto no estén afectas a impuestos adicionales.

Gráfico 1. Banda de precios



Fuente: Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) y [www.investing.com](http://www.investing.com)

<sup>13</sup> Artículo 1° de la Ley 19.897 que "Modifica el artículo 12 de la Ley N°18.525 y el arancel aduanero".

20. Sin perjuicio que la banda de precios haya perdido relevancia, en el sentido de que ya no es una restricción activa al momento de importar azúcar al país, desde un punto de vista estrictamente jurídico ésta sigue vigente, por cuanto el Decreto Supremo N°1936 del Ministerio de Hacienda del 12 de diciembre de 2014, mantuvo los valores de piso y de techo vigentes durante 2014, sin realizar una evaluación de este sistema ni señalar si es que éste se acabará en el futuro.
21. Asimismo, el Gráfico 1 permite observar que desde el año 2011 el precio internacional del azúcar ha seguido una tendencia decreciente, por lo que no es posible descartar un escenario donde el precio internacional de este *commodity* se ubique por debajo de su valor techo y la banda de precios vuelva a entrar en operación. Por lo tanto, a juicio de esta División, resulta necesario realizar una revisión de este mecanismo y evaluar la conveniencia de su eliminación definitiva.
22. Por último, con respecto a la supuesta integración vertical de IANSA, esta Fiscalía constató que, de acuerdo a la información disponible en la SVS, Empresas Iansa S.A. es controlada por la sociedad de inversiones Campos Chilenos S.A., la que tiene una participación directa e indirecta de 42,74% en el capital de la compañía. A su vez, la sociedad Campos Chilenos S.A. es controlada, en último término, por la empresa inglesa ED&F Man Holdings Ltd.
23. Lo anterior, confirmaría la integración de IANSA con ED&F Man Holdings Ltd. Sin embargo, Sucden Chile S.A., quien es el principal competidor de IANSA, también se encuentra integrado con uno de los principales *traders* de azúcar a nivel mundial. Esta situación, daría cuenta de la existencia de competencia “aguas arriba”, esto es, en el mercado internacional de este *commodity*, por lo que los eventuales riesgos de exclusión en el mercado “aguas abajo” se encontrarían mitigados<sup>14</sup>.

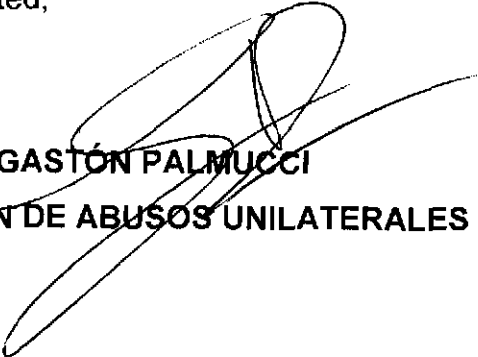
---

<sup>14</sup> En tal sentido la “**Guía para el análisis de Restricciones Verticales**” de esta Fiscalía, señala dentro de las condiciones de competencia a analizar para determinar la probabilidad de que una restricción vertical sea anticompetitiva, la condición de entrada a los mercados y la posición que ocupan los competidores de las partes. Se señala que: “*Mientras mayor sea la presencia de barreras a la entrada o la constatación de la imposibilidad de una entrada oportuna y suficiente en el o los mercados afectados, mayor es la probabilidad de que las restricciones verticales produzcan efectos y/o riesgos anticompetitivos. [...]*”. A su vez, respecto a la posición de los competidores, indica que: “*Mientras más relevante sea la posición competitiva de los competidores de las partes, menor es la probabilidad de que la restricción individualmente considerada genere efectos y/o riesgos anticompetitivos.*”, p.13. Disponible en: [www.fne.gob.cl](http://www.fne.gob.cl).

#### **IV. CONCLUSIÓN**

24. En definitiva, y salvo mejor parecer del señor Fiscal Nacional Económico, debido a que las conductas denunciadas no implicarían riesgos para la libre competencia en el caso particular, esta División sugiere archivar los antecedentes, ello sin perjuicio de velar por la libre competencia en los mercados.

Saluda atentamente a usted,

  
**GASTÓN PALMUCCI**  
**JEFE DIVISIÓN DE ABUSOS UNILATERALES (S)**

  
CVH